

编者按：

六十年，中华大地沧桑巨变；六十年，光辉岁月弹指一挥间。2009年，历经困苦磨难、历经改革涅槃、历经复兴崛起的伟大祖国迎来了六十周年华诞。作为国民经济综合管理部门，财政在共和国六十年的发展历程中不断改革创新，在不同的历史时期相机抉择，为促进经济发展和社会进步作出了不可磨灭的重大贡献。本期专题约请财政部两位老部长王丙乾、项怀诚以及财政界老专家何振一从不同角度回顾了财政事业六十年的光辉历程，展现了财政改革六十年的壮丽画卷。

和新中国财政一起走过的日子

——原国务委员兼财政部部长王丙乾访谈

■本刊记者

从新中国诞生之日起，财政工作就伴随着祖国的发展而不断变革，开拓创新，已然走过了六十载岁月。财政部老部长王丙乾同志，从新中国成立之前就从事财政工作，亲历了不同时期财政的艰难、发展与变革。在伟大祖国的六十华诞之际，我刊特请王丙乾老部长为我们讲述数十年财政工作中值得铭记的点点滴滴。

新中国的第一个预算

我在冀中财政厅就参加过编制预算工作，中华人民共和国财政部成立后，又在预算司工作，对于预算工作可谓情有独钟。财政部一组建，我就被安排在主计处工作，主计处是随着华北财政部叫的，后来改成“主计司”，就是现在的预算司。我到预算司以后，遇到的第一件大事就是参与编制新中国的第一个预算报告。这次预算编制工作是在非常复杂困难的条件下进行的。当时解放战争仍然在一些边远的省份进行，大量的军费支出仍然是头等大事；接受旧中国军政公教人员多达900多万，财政压力很大；而且国家经济遭受到了严重的破坏，通货还不

稳定，地方财政工作还没有就绪，所以要编好一个全国性的预算相当不易，但又迫在眉睫。当时，我们编写预算的条件也还十分艰苦，主要工具只有算盘、复写纸和手摇计算机，业务干部全会打算盘，而且一只手打一只手写，甚至是双手打算盘，同时计算不同的数据。每到结算的时候，财政部大厅里一片算盘声。

编制第一个预算有两个方针：第一是保证战争胜利，逐步恢复生产；第二是量出为入与量入为出兼顾，取之合理，用之得当。与现在的预算相比，这个预算比较简单，只能说是画出一个轮廓，一个基本框架。时任部长薄一波同志年底向中央人民政府委员会作的报告说的就是概算草案。虽然许多数字都是估计的，但都是有根据的，是接近实际的，比较可靠。

在编制前，大约1949年8月，陈云同志根据天津的情况推算了1950年全国财政的收支情况。在收入方面，公粮共193亿斤，其中大米105亿斤，小米88亿斤；税收按七月底物价计算，共收17502亿元（1951年币制统一前均为旧币，下同）。这个计算是根据天津的税收及各地的人口比例拟定的。在支出方面，按

900万脱产人员计算，每人每年需要3000斤米，其中1/3用粮食供给，共需90亿斤；2/3用货币支付，大米150元/斤，小米60元/斤，共需23160亿元。另外，事业费预计支出7460亿元。公粮收支相抵后可剩余103亿斤，合10230亿元，经费开支货币部分共30620亿元，用税收和剩余粮食抵补后还有赤字2888亿元。

这个设想为编写第一个国家预算奠定了基础，正式的第一个预算大体情况是：收入方面，公粮收入41.4%，各项税收38.9%，企业收入17.1%，清理仓库收入2.4%，其他收入0.2%。支出方面，军事费38.8%，行政费21.4%，国营企业投资23.9%，文化教育卫生费4.1%，地方补助费2.3%，东北公债还本付息0.1%，总预备费9.4%。收入总额为482.4亿斤细粮，支出总额为594.8亿斤细粮。收入总额仅占支出总额的81.3%，其余的18.7%，即112.4亿斤细粮则是赤字。当时解决赤字的办法有两个：一是发行人民胜利折实公债，预计解决赤字的38.4%；另一个是依靠银行透支，预计解决赤字的61.6%。1949年12月2日，这个预算报告在中华人民共和国政府委员会第四次会议上

顺利通过。

在这次会议上，毛主席就预算问题发表了重要讲话。他说：“国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向。”1950年的国家预算，反映了当时摆在中国共产党和新的中央人民政府面前的极其重要的政治和经济任务。与旧中国的预算相比，已经有了很大的变化，但军费需要依然占很大比重。1949年秋冬，随着中国人民解放军向华南、西南的大进军，军费支出的需求还有所上升。而且随着全国的解放，我们接收下来的全部旧军队的生活费用，还有我们自己军政机构必要的支出，这都是很大的负担。但是为了尽快恢复经济、发展生产，经济建设投资占到预算支出的23.9%，这是很不容易的。薄一波同志指出：“为了保证这一百分比，需要九百万人节衣缩食，精打细算，一文一文地挤出来。长期战争对于工业、农业、铁路等的破坏极严重，估计中国经济破坏的程度与抗战前比较，有些地区达到百分之五十以上，加上连年水旱等灾荒，不努一把力，国民经济是不易加以恢复的。因此，无论我们国家怎样苦难，也得有计划有步骤地挤出一些钱来，用在恢复生产上。”文教卫生费用占预算的4.1%，如果把文教卫生人员的开支也加进去，就达到了支出的6%了。这都体现了中国共产党和人民政府的政策，体现了对经济建设和民生的关心。当时我们党的国民党政府留用人员很激动地说：国民党的预算，是军队、警察和特务们的预算，他们预算中用于发展国家生产、国民教育、保健事业的支出只有2%到3%。在战争还没有完全结束的情况下，我们经济建设和文教卫生就能达到这个比例，真是很了不起，这才是人民的预算。

为了便于预算的贯彻执行，1949年12月28日，中央财经委员会主任陈云、副主任兼财政部部长薄一波在给华东财

经委员会、并发中南、西南、西北等大行政区财经委员会的复电中，就划分中央和地方的财政收支管理范围问题提出了四点原则性意见。第一，税收中除关税、盐税、货物税、工商税外，划归地方的部分要规定任务，以收抵支，多则上解，不足则由中央补助，超出任务的部分地方可提成50%到70%；第二，公粮收入除经中央或者大行政区批准的地方附加归地方支配外，另拨粮食作财政开支时，使用于各大城市的调剂，并且作为今后回笼货币的一个主要手段；第三，主力部队与地方部队的给养暂由军区后勤部供给，向大行政区报销；第四，大项目的投资，如铁路、工业、水利等，属于中央各部委直接掌握的由中央各部委管理，属于大行政区掌握的由大行政区管理。这些原则性意见为各地编制本地区的预算提供了依据，为1950年国家预算的完成创造了条件，也为我国预算体制的建立奠定了基础。

由于从中央到地方各方面的积极努力，新中国第一个预算的执行大大超过了最初拟定的收支计划。全年收入完成预算数的178.53%，农业税完成了104%，国营企业上缴利润完成了113.4%，城市工商税完成了162%，关税超过计划183.6%。在开源的同时，还努力节流，主要是精简机构，到1950年第三季度末，行政管理机构已经大大缩减，行政管理费显著地减少了。支出也有增加，为预算支出数的128.46%，主要是用于大规模修建铁路和不断增加的基础建设投资。社会主义建设欣欣向荣，1950年底已有22000公里的铁路通车。以前，中国人民常受水旱灾害，人民政府特别注重对水利工程的投入，1950年对水利工程的拨款占到了总拨款的11.7%。在基本建设方面，主要根据苏联的经验，大力发展了采矿业、燃料工业、冶金工业和机器制造业。在民生方面，恢复和进一步发展科教事

业、医疗机构，大力帮助劳动人民。到1951年，全国已有中小学40万所，在校生3700万人。

第一个预算的胜利完成，为我国建立预算管理制度奠定了很好的基础。1950年12月1日，政务院通过了《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》，初步建立起新中国的预算制度。

建国初期财政的历史使命

建国初期财政面临巨大困难，用毛主席的话说就是一穷二白。当时，民生困难、实业凋敝、物价飞涨、财源破坏严重，财政的第一使命就是平抑物价、稳定市场。

而要从根本上制止通货膨胀，有效克服财经困难，关键要统一全国的财经工作。解放后，全国在地域、交通、物资交流及币制等方面已经统一，但公粮和税收大多数仍由各省管理使用，大量的军费、行政费和经济恢复的费用则由中央支出，中央财政来源不足，收不抵支。当时，除少数地区待解放外，都已连成一片，全国财经工作不仅需要统一的政策，而且需要统一的管理制度；同时，国民经济的恢复与发展也要求全国有统一的计划，原料来源、产品推销、内外销产品的采购与调拨都应当统一，统一全国财经工作势在必行。

但一些地方对统一财经有意见，认为太快了，提出了很多困难。陈云同志专门写了《为什么要统一财政经济工作》，作为人民日报的社论发表，从各方面解答了大家的顾虑。他指出：“如果国家收入不作统一使用，如果国家支出不按统一制度并遵守节约原则，则后果必然是浪费财力，加剧通货膨胀。”经过努力，从1950年3月到6月，仅用了4个月时间，就基本完成统一全国财政经济的各项任务，实现了全国收支、物资管理、现

金管理、贸易等一系列管理工作的统一。

通过财经统一工作，我们建立起了高度集中的经济管理体制，这种体制使人民政府通过财政再分配，集中了财力，保证了解放战争的最后胜利，壮大了国营经济，支持了经济恢复，使财经局面全面好转。

从1949年中华人民共和国成立到1953年，我们党领导全国各族人民迅速恢复了国民经济，并开展了有计划的经济建设，取得的成绩是十分显著的。对当时刚刚开始从事财经工作的人来说，这是有很多体会的三年，我深切理解了财政工作的重要性，并随着其后财政工作实践的不断丰富，对其宏观调控功能与作用的认识也不断加深。三年当中，我们完成了全国解放战争的胜利，赢得了抗美援朝的胜利，稳定了市场物价，恢复了经济建设，在取得这些胜利的过程中，财政发挥了重要的调控作用。现在讲宏观调控，解放初期还没有这个词，但实际上宏观调控的事情是存在的。当时陈云同志在平抑物价、稳定市场时，用市场经济手段和资本家斗争，建立起稳定的市场秩序，这个过程充分显现了财政宏观调控的作用，给我们上了生动的一课。

第一个五年计划

在第一个五年计划时期，财政部不仅参与了“一五”计划的制定工作，而且把实现“一五”计划作为首要任务。当时我是预算司综合处处长，1955年9月任预算司副司长，能参与和完成这项工作我感到十分荣耀和高兴。

第一个五年计划实施期间，国家财政所面临的任务，概括起来就是筹集建设资金支持工业化和促进农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造这些大事。

为了为工业化建设筹集资金，在制定和落实预算的过程中，一方面在财力

允许的条件下，办一些轻纺项目，把原有设备利用起来，多生产，多赚钱，支持生产，开辟财源。另一方面，时任部长李先念同志提出了八项增产节约措施：工业运输业、商业部门开展劳动竞赛，挖掘潜力，努力提高产品的数量和质量，降低成本，减少损耗，全面完成和超额完成国家计划；基本建设方面要在保证质量的前提下降低安装建设成本，纠正设计标准过高、组织管理不好的现象，节约费用15%左右；增产节约；各单位要降低开支标准；精简国家机关行政人员；边执行各项节约措施，边重新修订各项预算定额；有计划有步骤地健全各种财政制度，加强财政监督；开展增产节约、反对浪费和贪污的群众运动。

为了配合“三大改造”的完成，财政部实行了一系列的配套财税措施。在促进农业社会主义改造方面采取了八项措施：减免农业税，稳定负担；工商税收轻税和减免；给予农村信用合作社连续几年的免税照顾；从税收上扶持农村供销合作社的发展；国家财政增加对农业的投资；发放农业贷款；专门安排贫农合作基金；支持培训办社干部。在促进手工业的社会主义改造方面，既在资金上予以直接的支持，又从税收上给予照顾和优惠。在促进资本主义工商业的社会主义改造方面采取了四项措施：对不同行业、不同产品采取高低不同的税率，工业轻于商业、重工业轻于轻工业、日用必需品轻于奢侈品；税收政策对公私企业执行“区别对待，繁简不同”的原则；通过一系列财税政策的实施，促进资本主义工商业接受加工订货、经销代销的国家资本主义初级形式和公私合营的国家资本主义高级形式，以逐步改造资本主义工商业；加强对公私合营的财务管理与监督。

为了促进“一五”计划的实现，财政部还对财政体制进行改进，以提高地方财政的积极性。建国之初，我国采取苏

联集中统一的模式，实行统收统支的财政体制。1953年，对财政体制做了第一次改进，主要内容有三个方面：一是预算收入实行分类分成办法，将国家预算收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。其中关税、盐税、烟酒专卖收入以及中央管理的企业、事业收入和其他收入属于中央的固定收入；印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税以及地方国营企业、事业收入和其他收入属于地方固定收入。农(牧)业税、工商营业税、工商所得税属于固定比例分成收入；商品流通税和货物税属于中央调剂收入，由中央用于弥补地方的不足，每年调剂的具体比例由财政部分别核定。二是预算支出基本上按照隶属关系划分。属于中央的企业、事业和行政单位的支出列入中央预算，属于地方的企业、事业和行政单位列入地方预算。三是按照收入划分支出。地方财政的支出，首先用地方的固定收入和固定比例分成收入抵补，差额由中央财政划给调剂收入弥补。在预算执行中，收入超收和支出结余一般留给各级人民政府支配，如收入不能按计划完成或支出必须增加时，也由各级政府负责调剂解决。

1954年1月13日，时任政务院副总理、中财委副主任、兼任财政部部长的邓小平同志在全国财政厅局长会议上提出了著名的财政工作六条方针。第一，预算归口管理，按系统、按大口分配预算收支指标和编制预算，不能有不归口的预算项目；第二，支出包干使用，预算确定后，自行安排使用，不能突破；第三，自留预备费，结余留用不上缴，周转金为预算的3—4%，预备费为预算的3—5%；第四，精简行政人员，严格控制人员编制，编制确定以后不能随意增加；第五，动用总预备费须经中央批准；第六，加强财政监察。提出六条方针的

目的概括起来有三个方面：一是要把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上；二是有了后备力量，国家财政才能集中力量保证社会主义工业化和社会主义改造的需要；三是为了调动和发挥各方面的积极性，让大家来办财政。六条方针执行后，效果很好。1954年和1955年的财政工作做到了收支平衡、略有结余，财政的后备力量明显增强了，国家财政的基础比以前更牢靠了。

在党和政府的领导下，全国人民通过共同努力，克服了重重困难，提前完成了第一个五年计划，各项经济事业获得了很大的发展，社会主义工业化的基础初步建立起来，人民的物质文化生活水平得到了明显的提高。到1957年，我国工业总产值达到704亿元，比计划高出31.4%；农业总产值达到537亿元，比1952年增长24.7%；全国人均消费水平达到102元，比1952年增加22%。

“一五”计划的圆满完成，与国家财政的大力支持密不可分。第一个五年计划期间，财政收入共计1365.62亿元（不包括企业单位的大修基金和企业奖励基金），是原计划的104.2%，财政收入平均每年增长11%；财政支出共计1364.09亿元，是原计划的106.4%，其中基本建设投资共计487.77亿元，是原计划的114.12%。收入大于支出1.53亿元，财政收支基本保持平衡，财政收支计划的圆满完成，良好的财政状况成了“一五”计划顺利实现的可靠保障。

渡过经济困难时期

从1958年开始的脱离经济发展规律的“大跃进”使国民经济比例严重失调，到1960年已经维持不下去了，加上连续三年严重的自然灾害，使国民经济遭受了更大的困难。国家不得不急刹车，转入经济调整时期，财政也进入了一个困难时期。

1960年7月5日至8月10日，党中央在北戴河召开工作会议，初步讨论了对国民经济实行调整的问题，确定了要压缩基本建设战线，保证钢铁等工业生产；认真清理劳动力，充实农业第一线，保证农业生产。8月底，国家计划委员会向国务院汇报1961年国民经济计划时提出了应对国民经济实行“调整、巩固、提高”的意见，周总理表示赞成，并加上了“充实”两字，从而形成了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。1961年，在“八字方针”的指导下，调整工作开始起步，在恢复农业、稳定和调剂市场供应、调整经济管理体制方面做了很多工作，很快见到了成效。1962年5月，中共中央政治局在北京召开工作会议（即5月会议），强调要全面贯彻执行“八字方针”，做好进一步对国民经济进行大幅调整的综合平衡，并提出了更加具体有力的措施。这次会议成为了20世纪60年代我国国民经济摆脱困难，走上正常发展轨道的重要转折点。1962年底，中央果断实施了一系列大幅度调整国民经济的措施。

恰好是在1962年，我被任命为预算司司长，从1964年下半年起开始担任财政部党组成员。在这期间，我主持的一项重要工作是制定银行财政工作“双六条”。“双六条”的制定工作是在财政赤字和银行信贷逆差的背景下展开的。当时许多地方存在随意增加银行贷款、赔钱的企业靠向银行贷款维持、有的单位挪用银行贷款作为财政性开支等情况，迫使国家不得不增加货币发行。1961年，国家财政赤字10.9亿元，银行信贷逆差30亿元，外贸增加欠账6亿元，国家亏空共计57.7亿元。货币发行过多，部分物价上涨，商品严重不足，是当时国民经济生活中十分突出的问题。

针对银行信贷严重逆差的情况，1962年3月30日，国务院发布了《关于切实加强银行工作的集中统一 严格控制货币发行的决定》（即银行六条）。一是

收回几年来银行工作下放的一切权力，对银行业务实行完全彻底的垂直领导，经国家批准由中国人民银行总行下达的信贷计划、现金计划、贷款办法、结算办法和其他重要规章制度，地方必须严格遵守。二是严格信贷管理，加强信贷的计划性。要求各单位向银行贷款都必须按照规定编制信贷计划，经主管部门审查和国家银行批准才能予以贷款，不得在计划以外增加贷款；遇到特殊情况确实需要增加贷款时，也必须按程序先报追加计划，经人民银行总行批准。三是严格划清银行信贷资金和财政资金的界限，不得用银行贷款作财政性支出。四是加强现金管理，严格结算纪律。不准携带现金到处抢购物资，不准开空头支票，不准赊销商品，不准预付和预收货款，一定数额以上的交易往来必须通过银行转账结算。五是各级人民银行必须定期向当地党委和人民委员会报告货币的投放、回笼和流通情况以及工商贷款、工资支付、企业亏损等重要情况。六是在加强银行工作的同时，必须严格财政管理。财政和银行都要按计划办事，谁的支出谁安排，谁的漏洞谁堵塞。

在银行六条发布后不久，又出现了有些企业乱挤财政的现象，为了既把银行信贷的漏洞堵住，又把财政的漏洞堵住，促进国民经济的调整，促使企业兼并单位，精简人员，挖掘潜力，改善经营管理。1962年4月21日，国务院又发布了《关于严格控制财政管理的决定》（即财政六条）。一是切实扭转企业大量赔钱的状况，除允许少量政策性亏损企业存在外，尽量减少经营性亏损企业。二是坚决制止一切侵占国家资金的错误做法，重申了加强财政宏观调控的十条禁令，规定不得挪用银行贷款、税款和利润，不得挪用企业的货款、流动资金、“四项费用”、固定资产的变价收入、固定资产的折旧基金和大修理基金，不得把生产成本范围以外的任何开支记入生

产成本，不得自行提高企业各项专用基金的提取比例。三是坚决制止各单位之间互相拖欠货款。工业企业或建设单位要订购货物，必须持有人民银行或建设银行签署的关于该企业有支付能力或该项工程已经列入国家计划并已批准拨款的证明。四是坚决维护应当上缴国家的财政收入，不得偷税漏税、拖欠或挪用利润。五是严格控制各项支出。各地区、各部门要把1962年国家预算支出指标落实到基层单位，不得减少或超过。六是切实加强财政监督。对于违反财政纪律的行为不检查不报告、放松财政监督的，以失职论处。

财政六条颁布后，财政部门根据这个决定建立健全了必要的规章制度，加强了管理和监督，基本上改变了财权分散、制度不严、管理松弛的现象。通过一系列的调整，财政状况取得了根本好转。1957—1962年六年中，赤字额高达180.35亿元，结余仅14.28亿元。而1963—1966年四年中，每年都有财政结余，累计27.28亿元，结余数虽小，但反映了调整工作已经取得了明显成效。应该说，通过执行财政、银行“双六条”，加强了财政和银行工作的集中统一，对于保证财政、信贷的平衡，缓和供应紧张的状况，推动和监督各部门经济的调整和企业经营的改善起到了重要作用，进一步推动了国民经济调整工作的顺利进行。

经济恢复初见成效，但1966年发生了文化大革命运动，国民经济又走了十年之久的弯路。十年内乱期间，财政在困境中发挥分配、监督的职能作用，多次采取增加收入、节约支出、冻结单位在银行的存款、压缩社会集团购买力、控制货币投放等措施，除了保证国家最低限度需要的经常性开支外，集中有限财力，积极支持了国家经济建设和工农业生产的发展，在那样混乱的情况下，仍然建设了大批水利工程和一批大型工业

企业，建成了一些内地铁路干线和宏伟的南京长江大桥，并且在籼型杂交水稻技术、核技术、卫星技术、运载火箭等尖端科学技术研究方面取得了丰硕的成果。

财政改革开启新局面

文化大革命结束后，百废待兴，百业待举。但是，由于“左”的错误思想的干扰和束缚，之后的两年，国家继续主要依靠指令性计划安排组织经济生活，国民经济比例失调的状况仍在继续，经济建设在前进中出现了徘徊局面。直到1978年12月党的十一届三中全会的胜利召开，会议作出了把全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，确立了解放思想、实事求是的思想路线，制定了加强农业的政策措施，决定改变和纠正国民经济中一些重大比例失调的状况。同时，提出改革经济体制和经营管理方法，在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作。会议关于实行改革开放的战略决策使我国社会主义事业发展迈入了一个新阶段。

十一届三中全会召开后，财政部的工作重心立即转移到经济建设上来，积极推进财政改革。部党组专门召开了为期十一个半天的党组扩大会议，中心议题就是全面贯彻党的十一届三中全会精神，真正把财政工作的重点转移到社会主义现代化建设上来。会议提出，搞四个现代化，需要在我国进行一场大规模的经济建设，财政部门的任务就是要提供更多的建设资金，力争资金积累高速度、资金使用高效果、财政管理高水平，



更好地为四个现代化建设服务，并实现财政工作自身的现代化。

财政工作重点的转移，首要任务就是通过合理的财政分配，积极促进经济建设，推动国民经济健康发展。财政部门主要做了以下几方面的工作：一是加大支农力度，促进农业生产发展。国家较大幅度地提高了农副产品的收购价格，当年由此增加农民收入70多亿元，农副产品收购价格提高后，国家销售价格不变，形成了购销倒挂，财政及时给予商业部门价格补贴，1979年用于这方面的补贴大约78亿元，1980年又增加到168亿元。这是新中国成立后农副产品提价幅度和范围最大的一次，极大地调动了农民发展生产的积极性。二是支持解决就业问题，努力提高职工收入。1978年底，全国大约有2000万人需要安排就业，为此，1979年国家通过各种就业途径，共安排城镇待业人员、接受大中专应届毕业生903万人，1980年又通过各种方式安排了700万人。同时，为了提高职工的收入水平，1978年后国家相

继提高了部分职工工资级别，提高了部分地区的工资类别，普遍实行了奖金制度和副食品价格补贴制度。全民所有制企业于1978年、1979年、1980年、1984年分四次提高了工资水平。1984年的平均工资水平比1978年提高了60.6%，扣除价格因素后仍提高了33.9%。三是支持轻工业发展，保障消费品供给。为了调整农、轻、重的比例关系，满足人民购买力提高的需要，1979年国家共计安排轻纺工业基本建设投资23亿元，增加轻纺工业挖潜改造措施费和专项贷款15亿元，并在燃料动力和原材料方面采取了优先供应的政策。这一年，全国轻纺工业的增长速度达到9.6%，日用消费品产量显著增加，市场商品供应逐步走向正常。四是控制固定资产投资规模，加强基本建设投资管理。在经济领域消除了“左倾”思想的影响，重新确立了“建设规模的大小必须同国家的财力、物力相适应”的方针。通过加强固定资产投资管理，控制和压缩固定资产投资规模，在整个“六五”时期，国家预算内的基本建设投资每年的增长速度基本控制在10%—25%之间，未出现大起大落，投资效益也比较好。国家预算内基本建设固定资产交付使用率回升到73.8%，其中1981年更是达到了86.6%。

国家财政在1979年和1980年连续两年出现了巨额赤字，两年合计达298.1亿元，这在历史上是没有过的。而且经济调整当中的一些重大措施，包括扩大企业财权、调整价格、增加工资、发放奖金、安排就业等，都不是一次性的，带有一定支出刚性，这给以后年度的财政平衡也带来了巨大压力。巨额的财政赤字是向国家财政决策者发出的一个信号，它说明国民经济潜伏着危机，如果不进行大的调整，1981年仍然要出现庞大的赤字。1980年12月16日，陈云同志在中央工作会议上指出：好事要做，又要量力而行。中国是一个发展中的国

家，又经过了十年动乱，一方面百废待兴，这是人民的愿望；另一方面又不能百废俱举，因为国家的财力有限。最后，中央工作会议作出了进一步调整国民经济的决策，重新肯定“收支平衡、略有结余”的方针。总的要求是三条：一是基本做到财政收支平衡，不出现赤字；二是基本实现信贷收支平衡，不再搞财政性的货币发行；三是把物价基本稳定下来，特别是把占居民消费总支出70%左右的基本生活必需品的销售价格稳住。这就是人们常说的“两平一稳”方针。根据中央要求，国家财政在进一步调整国民经济中，一方面大力压缩固定资产投资，缩减国防和行政管理费，减少财政开支；另一方面增加对农业、轻工业的投资，增加消费品生产，开辟新的财源。事后证明，财政开源节流的措施收到了非常好的效果，也为1981年实现财政收支的基本平衡打下了良好的基础。

财政体制改革的不断探索

建国六十年来，我国财政体制为适应经济体制改革的要求而不断改革完善，同时其本身又作为体制改革的突破口，处于先行、先导地位，引领并带动了其他领域的改革和发展。

十一届三中全会以后，我国的财政体制改革从最初的“分灶吃饭”一直到分税制实施，可谓是与时俱进。从1980年任财政部部长以来，财政体制改革就一直是我工作的一项重点内容，可以说倾注了大量的心力。

文革结束后，政府的首要任务是如何充分发挥中央和地方两个积极性，迅速发展生产，壮大财政经济，改善人民生活。在这样的背景下，1980年2月1日，国务院颁布了《关于实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制的暂行规定》，以这个文件为标志，我国传统财政体制的全面改革发生了重大突破，它

一改过去全国“一灶吃饭”为“分灶吃饭”，明确了各级政府的财权和事权以及权利和责任，调动了各级政府当家理财、增收节支的积极性。其主要内容：一是明确划分中央财政与地方财政的收支范围。根据各种财政收入的性质和企业、事业单位的隶属关系，实行分类分成的办法，将财政收入划分为中央固定收入、地方固定收入和中央与地方调剂分成收入三类。属于中央财政固定收入的有中央所属企业收入、关税收入和中央其他收入；属于地方财政固定收入的有地方所属企业收入、盐税、农牧业税、工商所得税、地方税和地方其他收入；各地上划给中央部门集中管理的企业收入20%划给地方财政，80%划给中央财政；工商税收作为调剂分成收入，分成比例根据各地收支情况分别确定。财政支出按企业、事业单位的隶属关系划分，由中央直接管理的列中央财政预算支出，由地方管理的列地方财政预算支出。另外，中央专项设置了一部分资金，用于解决预算执行中发生的特殊问题，如特大自然灾害救济费、支援经济不发达地区发展资金、边境建设事业补助费和基本建设专项拨款等。二是合理确定收入、支出基数和调剂分成比例。依据上述收支划分范围，地方财政的收入、支出包干基数以1979年财政收支执行数为基数确定。地方支出基数首先用地方固定收入抵顶；固定收入不足以抵顶支出基数，则划给调剂分成收入，然后再与支出基数比较，收入大于支出基数的按比例上交中央财政，收入小于支出基数的由中央财政给予定额补助。收入基数、支出基数和调剂分成比例确定以后五年不变。

1983—1984年，我们对这一体制进行了调整，将地方固定收入与调剂分成收入加在一起，与支出基数比较，计算出总额分成比例，实行比例包干。同时，将中央财政向地方财政的借款相应调整

列入地方包干基数，调减了地方财政分成比例或减少了中央财政对地方的定额补助数额。

到1984年为止，“划分收支、分级包干”的体制正好五年到期。当时，经济体制改革工作发展很快，1984年第四季度开始，又实行了利改税的第二步改革。两步利改税后，企业上缴国家的利润变为以所得税、调节税的形式上缴的税收，国家与企业之间的财政分配形式已经发生了很大变化，财政体制也要相应变革。为此，根据十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》，国务院决定从1985年起对各省、自治区、直辖市实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制（广东和福建两省仍按原来的体制）。在收入方面，按第二步利改税设置的税种划分收入范围，分为中央税、地方税和共享税三类；支出方面，按隶属关系划分支出范围，少数不宜实行包干的专项支出仍由中央专案拨款。按收支范围核定收支任务后，凡地方固定收入小于支出的，从共享收入中确定一个比例留给地方，共享收入全部留给地方仍然不足以抵补支出的，由中央定额补助。收入的分成比例或上解数额确定以后，五年不变。地方收入多可以多支出，收入少就要少支出，自求收支平衡。“划分税种、核定收支、分级包干”的预算管理体制改革虽然因为要照顾当时的一些实际情况，税种划分还不够彻底，但总体看来，已向税种划分为主的体制迈出了第一步。

1986年以后，受经济体制改革等影响，国家财政收入占国民收入的比重下降较多，收不抵支，困难较大。而与此同时，一些上解比例较大的地区由于留成比例小，不能调动组织收入的积极性，少数地区甚至在完成收入任务后宁愿藏富于企业，也不再下功夫去组织收入，对国家财政收入有相当大的影响。为此，从1988年起又实行了财政大包干体制，

对以前的财政体制做了两项改革。第一项改革是将1987年中央向地方借款改为调减地方支出基数。同时将城乡个体工商户所得税和营业税、个人收入调节税、个人所得税、国营企业工资调节税、契税、农林特产税、屠宰税、牲畜交易税、集市交易税、车船使用税、房产税、奖金税等13个小税划为地方固定收入，抵顶支出，增长部分全部留给地方。第二项改革是为了进一步调动地方特别是上解地区组织收入的积极性，在1988—1990年期间，对包干办法做了改进，区别不同地区，分别实行“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解递增包干”、“定额上解”、“定额补助”6种主要形式。事实证明，在当时的经济条件和环境下，财政包干体制的主导作用是明显的，打破了中央和地方吃“大锅饭”的格局，扩大了地方的财权，调动了各级政府增收节支、加快发展地区经济的积极性，增加了政府平衡财政收支的责任感，分担了国家的困难。

1980—1993年这14年间，尽管财政体制在不同地区、不同年限做过部分调整，但实质未变，仍然属于“分灶吃饭”的各种包干制。这种体制通过巨大的利益驱动，在充分调动地方积极性、促进地方经济发展，特别是使地方财政向一级独立的财政转化方面功不可没。

然而“分灶吃饭”扮演的毕竟只是过渡性角色，随着时间的推移，不少新问题出现了，突出表现为国家财力过于分散，这主要还是没能合理、科学地处理好中央与地方的分配关系，需要在财政体制改革中继续探索。总结多年包干制实行下来的经验和教训，并借鉴国际通行的做法，20世纪90年代初，财政部有了试点分税制的想法，部里相关司局广泛听取各方意见，深入调查研究，经过缜密的测算，1990年设计了分税制财政体制试点改革的初步方案。之后，在进一步调查研究和测算的基础上，形

成了分税包干制财政体制试点方案。分税包干制的要点：一是将各种收入划分为中央固定收入、地方固定收入、中央与地方共享收入，共享收入的分配有按统一的比例分享和根据不同的地区采取分档分成的办法共享两种方式。二是各地区收支基数原则上以1989年为基础，进行必要的调整后确定。三是地方固定收入加上地方分享收入，收入大于支出的、需要上解中央的，可以采取总额分成或上解递增包干的办法；地方固定收入加上地方分享收入，收入小于地方支出的，由中央财政给予定额补助。在1992年7月召开的全国财政工作座谈会上，我对分税制财政改革试点工作进行了具体部署，当时我们选择了在辽宁、沈阳、大连、天津、青岛、浙江（不含宁波）、武汉、重庆、新疆等9个省（市）率先试点。这次试点，是在全国全面推行分税制财政管理体制之前，对包干制财政体制进行大胆变更的有益尝试。试点取得了十分积极的效果，为1994年全面实施分税制改革提供了丰富的经验，奠定了实践基础。在财政包干制和分税制财政体制两种截然不同的财政管理体制的变革中，分税包干制起到了承转接续的作用，时至今日我国仍然一直沿用的分税制财政管理体制就萌芽于那时。

1949年，新中国在一穷二白的基础上起步，在党和政府的领导下，六十年间，从一个贫穷落后的农业国逐步成为举足轻重的世界经济大国，取得了国民经济和社会发展的巨大成就，各项社会事业全面发展，人民生活水平显著提高。六十年来，财政紧密围绕党的中心工作，在支持国民经济迅速发展，促进农业、教科文卫、社会保障等各项事业全面发展上也取得了巨大成就。作为一个财政战线上的老战士，我能亲眼看到国家财政六十年的发展和壮大，感慨不已，一路走来的艰辛已然无足轻重，只剩下那作为中国财政人的骄傲与自豪。